

リンゼイ政権期のニューヨーク市における社会政策をめぐり政治：アメリカ型福祉国家への含意

著者	西山 隆行
雑誌名	甲南法学
巻	46
号	3
ページ	29-68
発行年	2005-12-30
URL	http://doi.org/10.14990/00000618

リンゼイ政権期のニューヨーク市における

社会政策をめぐる政治

——アメリカ型福祉国家への含意——

西山 隆 行

はじめに

連邦制を採用するアメリカでは、州政府や地方政府が社会福祉政策の対象や給付額について多くを決定することになっている。アメリカで最も論争的な社会福祉政策だった要扶養児童家庭援助AFDCについても、政策の執行は州政府に委ねられていた。プログラムの運営方法は州ごとに異なるが、例えばニューヨーク州では、地方政府がプログラムを運用することになっており、その資金は連邦からの補助金を除いた額を、州政府と地方政府が折半することになっていた。⁽¹⁾

日本の地方自治体とは違って、アメリカの都市政府は、福祉政策の執行に伴う費用の相当部分を独自に確保し、運用する必要がある。にもかかわらず、都市政府は通貨を発行することも、住民や企業の移動を制限することも

出来ない。それ故、都市政府は、税収をもたらずミドルクラスやビジネスをひきつけるべく、彼らを利用する開発政策を積極的に展開するものの、彼らに負担を求める再分配政策には消極的にならざるを得ないという制度的特徴を持つている。⁽²⁾その一方、大都市には移民や黒人などの貧困者が集住しており、人種と貧困をめぐる対立が先鋭に現れやすい。このように考えれば、制度的に再分配政策を採用しにくい都市政府が、福祉政策の主たる担い手とならざるを得ないところに、アメリカの社会政策をめぐる政治のジレンマがあるといえるだろう。

アメリカは、社会支出額の対GNP比の規模も、社会福祉政策の包括性も、他の国に比して低い。その理由を明らかにするために様々な国際比較研究が行われてきたが、先に述べた連邦制の特徴と、社会福祉政策における都市の比重の大きさを考えると、本質的な回答を得るためには都市レヴェルにまでおりて分析する必要があるのである。

そこで、本稿は、ニューヨーク市の事例を検討することで、アメリカの福祉国家の性格を描き出そうとしている。ニューヨーク市は、アメリカの都市政策・社会政策に関する既存研究の中で、地方レヴェルでの福祉政策の先導者とみなされてきた。⁽³⁾ニューヨーク市は福祉給付の拡充という点において先駆的、かつ例外的だった。⁽⁴⁾この積極的な社会福祉政策を体现するのは、受給資格要件を大幅に緩和すると共に、多くの人々が福祉制度を利用するようキャンペーンを行った共和党市長、ジョン・V・リンゼイ（任期一九六六―七三年）である。ニューヨーク市の福祉受給者数は一九六五年から一九七二年の間に、五三万一千人（人口の八パーセント）から一二五万人（人口の一六パーセント）へと大幅に増加し、この間の受給者の年平均増加率は一六・四パーセントにのぼった。⁽⁵⁾これは一見、全米での年平均増加率が一五・八パーセントであることを考えると、さほど重要な変化には見えないかもしれない。しかし、リベラリズムの伝統が強いニューヨーク市では既に福祉受給者数が圧倒的に大きかつ

たこともあり、全米の福祉受給者数の一〇人に一人がニューヨーク市内に住んでいた計算になる。ニューヨーク市の社会支出額は単独で一五の州のそれよりも勝っていた。⁽⁶⁾以降の政権には政治理念や政策で多くの相違があるにもかかわらず、一九七〇年代、八〇年代のニューヨーク市の福祉受給者数は、およそ八〇万人から一〇〇万人と、高いままであり続けたのである。

リンゼイ市長の下で社会福祉が急激に拡充されたことは、少なくとも二つの重大な課題を提示している。第一に、この事例は、地方政府は再分配政策に消極的になるというポール・E・ピーターソンの「都市の限界」説に対する重大な例外となっているからである。⁽⁷⁾第二に、何故共和党市長の時に、社会福祉政策が拡充されたのかを説明する必要がある。ニューヨーク市では常に市民の六〇パーセント以上が民主党を支持しており、共和党支持者はその三分の一にも満たない。⁽⁸⁾民主党が圧倒的に優越する都市で、社会政策上の画期が少数党の市長の時代に訪れたことは、そもそも説明を要する。更に説明を要するのは、社会政策の拡充が、連邦政治では福祉支出削減を主張する共和党に属する市長の任期中に実現したことだろう。

本稿は以上の問いに答える形で、何故リンゼイ政権下で社会福祉が大幅に拡充されたのかを説明しようとしている。本稿の結論を先取りして述べれば、ニューヨーク市の社会政策をめぐる政治は、ニューヨーク市特有の民主党政権優越体制に規定されていた。具体的にいえば、リンゼイは共和党の市長だったが故に、リンゼイ政権下で社会福祉政策が拡充されたのだった。この点を理解するためには、ニューヨーク市に特有な政党政治の論理と、それから派生する、利益集団政治や社会運動のあり方を理解する必要がある。そこで、まず都市政治と社会福祉政策に関する既存研究を検討してから、本論に入ることにしよう。

第一節 都市政治と社会福祉政策^①

一 既存研究の検討

(一) 多元主義理論

ニューヨーク市政の特徴を説明する方法として広く採用されてきたのが、多元主義理論である。ニューヨーク市政についてこの見解を強く打ち出し、最も影響力があったのは、ウォーラス・セイヤとハーバート・カウフマンによる『ニューヨーク市を統治する』であろう。^⑩多元主義論者によれば、政策決定に強い利益関心を有する人々が政策過程から完全に疎外されることはない。利益集団を組織して、利益関心を主張すればいいからである。決定を行う部門は複数存在し、民主主義原理に基づく開放的で公正な政治体制は集団間の調整を適切に行うので、どの集団もいくつかの専門領域で利益を得ることが出来るのである。この立場からすれば、ニューヨーク市の社会福祉政策の拡充は、貧しい人々、とりわけ、移民や黒人による福祉拡充要求をうけての当然の結果ということになるだろう。

この議論は一見論理的で説得力があるように見えるが、少なくとも二つの問題を抱えている。^⑪第一に、利益集団は多元主義論者が想定するほど簡単に組織されるわけではない。集団の組織にはコストがかかるため、貧困者はビジネス集団と比べて集団を組織しにくい。ニューヨーク市では、貧しい黒人は第二次世界大戦頃から急激に増大したにもかかわらず、その利益関心が表出されるようになったのは一九六〇年代中盤以降だった。利益集団の活動を重視するならば、貧困者が何時、どのように組織され、どのような形で政治に参加するようになるかを説明する必要があるのである。

第二に、多元主義者は政治システムが開放的で中立だと想定しているが、実際にはバイアスがかかっている。具体的には、アメリカの都市政府には、再分配政策に関して消極的にならざるを得ない制度的条件が存在しているのである。この点について、項を改めて説明したい。

(二) 構造的要因を重視する研究

多元主義理論に疑問を呈し、構造的要因を重視する代表的論者は、先に触れたピーターソンである。彼の研究は、連邦制が都市政治に及ぼす影響を解明し、市の経済発展を「都市の利益」として定式化した点に特徴がある。すなわち、財源の多くを自主的に確保せねばならない都市政府にとって、市の経済発展は財政の基礎となるので、都市の政治エリートは、経済発展をもたらす開発政策を積極的に推進する一方で、経済発展にマイナスの効果を及ぼす再分配政策には消極的にならざるを得ない。⁽¹²⁾ この見解によれば、再分配政策を都市レベルで行えば、支出額を少しでも減少させようという「底辺への競争」が起こるのだった。⁽¹³⁾

ピーターソンの著作は、都市の社会福祉政策に関する最重要文献だが、残念ながら、この枠組みではニューヨーク市の事例を説明出来ない。実際、ピーターソンも、一九七〇年代半ばに財政破綻危機に陥るまで再分配政策を拡大させたニューヨーク市を逸脱例とみなしている。ピーターソンは、マイノリティ集団による利益集団活動が極めて活発だったこと、財政状態が良好だった頃から築かれてきたリベラルな政策の伝統、高職を目指す市長の存在などの要因がニューヨーク市の事例を逸脱させたと論じている。しかし、彼の説明は特殊な条件を列挙しているという印象が強く、何故、政治エリートが「都市の限界」を超えてまで寛大な福祉政策を採用したのかを解明できていないのである。⁽¹⁴⁾

ニューヨーク市の事例は、ピーターソンの枠組みの問題点を明らかにしているといえるだろう。第一は、ピーターソンは、政治エリートの一つのまとまった集団とみなしているが、実際には市の主要な政治アクターは一体でないことである。第二は、社会福祉政策は単なる再分配政策ではないことである。つまり、ニューヨーク市の事例を理解するには、政策形成に影響を及ぼすエリート、とりわけ、政治家やビジネス勢力にとって、社会福祉政策がどのような意味を持っていたかを区別して論じることが重要になるのである。

二 都市政治と社会福祉政策

(一) 都市政治と社会福祉政策

都市政治で問題になる社会福祉政策は、先にも触れた要扶養児童家庭援助AFDCという連邦プログラムと、州営の要扶養児童失業家庭援助AFDC-UPである。これらは、公的扶助とも呼ばれる無拠出型の資産調査付きプログラムである。AFDCは、家計の長たる役割を期待されていた成人男性のいない、扶養が必要な児童のいる家族に現金給付を行うプログラムで、先述のように、ニューヨーク州では、地方政府が運用を行い、その資金は、連邦からの補助金を除いた額を州政府と地方政府が折半することになっていた。一方のAFDC-UPは、貧困家族の男性が、AFDC受給を目的として家族から離れることを防止するために定められた。両親共に健在で健常者だが、失業補償を受けていない失業者家族を対象としており、参加を希望する州政府に対して連邦政府が補助を与えて、AFDCと同様に運用されることになっていた。⁽¹⁵⁾

AFDCとAFDC-UPは、嘲笑的な意味合いを込めて「ウェルフエア」と呼ばれる事が多い。これらの政策は、働く能力や意欲がない人々とその家族にセイフティ・ネットを提供しているものの、受給者が貧困者に限

られているため、文字通り富裕者から貧困者への再分配という性格が強い。話を複雑にしているのは、AFDCやAFDC-UPのコストの負担者と受益者の分化が人種的色彩を帯びていることである。政治学者のマーティン・ギレンズが解明したように、アメリカの社会福祉政策批判の背景には、AFDC受給者の多くは身体的に労働可能であるにもかかわらず勤労倫理に欠けているために仕事をしていないという誤解があり、それが、勤労倫理に欠けた福祉受給者の多くは黒人に違いないという人種偏見により増幅されているのである。⁽¹⁶⁾このように、都市政府で扱われる社会福祉政策は、アメリカの社会福祉政策の中でも、最も論争的で、批判の強いプログラムなのである。

このように考えれば、都市政府が社会福祉政策の実施に消極的なのは当然だと思えるかもしれない。だが、社会福祉政策は、都市政治の主要アクターにとって、単なる再分配政策以上の意味も持っていたのである。

(二) 都市政治の主要アクターとしての社会福祉政策の意味

(二一) 行政府の役人

日本では、官僚は専門知識に基づいて公共利益を推進すべきアクターと位置付けられることが多い。この観点からすれば、役人が「都市の利益」を推進するために社会福祉政策の推進に消極的になるのは自明と思えるかもしれない。

しかし、アメリカでは中立性を掲げる官僚制の伝統は弱く、ジャクソニアン・デモクラシー以来の伝統を持つ猟官制に基づいて政治任用された役人が多い。また、政策決定に必要な専門知識を役人が独占しているわけでもない⁽¹⁷⁾ので、役人は、市長や政党に抵抗して独自の政策を実現するだけの自律性を持たない⁽¹⁷⁾。むしろ、役人の多く

は市長や政党への忠誠心が強く、任命者の意向に沿った行動を採ると推測されるので、市長に代表される政党政治家が社会福祉政策をどのように位置づけていたかを検討する必要があるといえよう。

(二一二) 政党政治家

アメリカの連邦議会研究では、議員の行動を再選という動機に基づいて説明することが多いが、再選という動機の重要性は、都市の政治家にとって、一層強く当てはまる。都市の政党は公職に伴う利権を得ることを目的とした営利団体として発展した側面が強く、イデオロギーや政策には二義的な位置付けしか与えられないことが多いからである。⁽¹⁹⁾

「都市の利益」の推進を願う人にとって、社会福祉は好ましくない政策かもしれない。だが、社会福祉政策は、特定の人々に利益を還元しやすい性格を持つため、再選実現を目指す政治家にとっては、票獲得のための重要な手段となり得る。それ故、政治家が票獲得のための便宜から、財源を考慮することなく、杜撰な決定をすることもあったのである。

(二一三) ビジネス

ビジネスは、都市における最も重要な納税者である。ビジネスは、拠点とする都市を移動することが比較的容易であり、また多くの住民を雇用している。それ故、都市政府はビジネスの意向に配慮する必要があるため、ビジネスの社会福祉政策に対する態度を解明することが重要となる。

フィオナ・ウィリアムズは、民間企業が都市政治に関与するのは、都市が重要な三つの機能を果たすのを期待

するからだと論じている。第一は、資本蓄積に有利な条件の維持である。第二は、健康で教育を受けた労働力を確保し、雇用供給を通じて労働者の訓練と統制を行うことである。第三は、政治的安定と社会統制の維持である。⁽²⁰⁾この観点からすれば、ビジネスは地方政府の社会福祉政策を、労働力の安定的供給に役立ち、社会統制を維持するのに必要な場合に認めることになる。とりわけ、社会統制の側面は、歴史的に見て犯罪率の高いニューヨーク市においては、重要な意味を持っていたといえよう。

(二―四) 小括

社会福祉政策の根本は、富裕者から貧困者への富の再分配にある。社会福祉政策は都市の経済発展に直接的に貢献するわけではないので、都市政治の主要アクターは社会福祉政策を必要以上に拡充させるべきでないというコンセンサスを持っていると想定出来る。この構造的バイアスは、都市における社会福祉政策をめぐる政治を議論する際の前提条件ということが出来よう。

しかし、社会福祉政策は単なる再分配政策ではなく、ビジネスや政治家の利益関心と完全に相反するわけではない。社会福祉政策の提供が政治家にとって選挙での勝利に有利になり、都市政府が社会福祉政策を執行するのに十分な財源を持っていれば、都市で社会福祉政策が機能する可能性がある。この点である。

この点を念頭において、ニューヨーク市における社会政策をめぐる政治を理解するための枠組みを第二節で提示したい。

第二節 ニューヨーク市における社会政策をめぐる政治

— 民主党優越体制と市長・利益集団・社会運動

一 ニューヨーク市政の制度的特徴

ニューヨーク市政に特徴的なのは、市長の行政権力に対抗し得る実効的な公式のカウンター・バランスが欠如していることである。制度的には、理事会、市議会、州議会が市長の行動を抑制する役割を期待されているのだが、どの機関の権限も限定的で、包括的に政策決定に関わることの出来る市長に実効的に対抗するのが容易でない。ニューヨーク市憲章では、特定の機関に明示的に授權されていない機能は全て市長に属すると定められている²¹⁾。市長は行政命令を出すことで市議会をバイパスして重要な政策決定を行うこともできる。ニューヨーク市では、市長が政策革新を達成しやすい制度的条件があるといえよう。

とはいえ、市長は自らの好む政策を完全に実行出来るわけではない。第一に、理事会や市議会、州政府、裁判所などの諸機関から一定の制度的制約を受けている。第二に、税金を確保するために、ビジネスやミドルクラスの支持を確保する必要がある。第三に、再選、あるいは、大統領や上院議員、州知事などの高職を目指す場合には、様々な争点領域で業績を積み上げ、政党組織や利益集団の支持を確保する必要がある。このように、市長は政治的利益や信条のみに従って独断で行動するのではなく、他の諸機関や利益集団などの意向に配慮した政治をする必要がある。そして、政府諸機関や社会集団を媒介して諸利益を調整する役割を果たしているのが、政党なのである。

二 民主党優越体制

第二次世界大戦後のニューヨーク市には、民主党が圧倒的な優位を誇る独特の政党制が存在した。大恐慌以前、タマニー・ホールと呼ばれる民主党の政治マシーンがタマニー支配体制と呼ぶべき支配体制を確立し、理事会、市議会、裁判所、利益集団のみならず、市長に対しても極めて大きな影響力を及ぼしていた。一九三四年から四年の共和党のフィオレロ・H・ラガーディア政権期にタマニー支配体制は崩壊したものの、その後も共和党は民主党に対抗できる勢力とならなかった。⁽²²⁾第二次世界大戦後、ニューヨーク市民の常に六〇パーセント以上が民主党に有権者登録していたのに対し、共和党に登録する有権者は最大でも一五パーセント程度だった。⁽²³⁾共和党はラガーディア以降、リンゼイまで、有力な市長候補を擁立することが出来ず、市議会も大半を民主党議員が占めていた。先ほど、制度上多くの権限を持つのは市長だと述べたが、実質的権力を握っていたのは民主党組織であり、市長候補の選定も民主党組織が行っていた。民主党は、候補者選定、政府諸機関や利益集団に対する統制と利益調整など全ての面で、タマニー支配体制の時期と比べて影響力を低下させたものの、他にそのような役割を果たし得る機関が存在しなかったこともあり、極めて大きな役割を果たしていた。ニューヨーク市では実質的な政党間競争が欠如していたのである。

このような民主党優越体制の下では、利益集団政治も独特な性格を帯びる。大半の利益集団が民主党と関係を深めようとするからである。予備選挙を争う民主党候補者は皆、票や政治資金を獲得するためにも、当選後の市政運営を円滑にするためにも、ビジネスを中心とする利益集団の要求を受け入れることが多かった。民主党の議員は、再選を目指すためにも、更なる高職を目指すためにも、彼らの支持をつなぎとめておくことが必要だったので、党組織やビジネスの意向に沿った行動を採った。それ故、州や連邦では共和党を支持する政治勢力でさえ、

説 ニューヨーク市内では民主党と協力関係に立ったのだった。

論

三 貧困者の利益と民主党

このような状況下では、政治資金も組織力もない貧困者の要求が優先的に処理されることはなかった。小選挙区制の下では、五〇パーセントより一票でも多くの票を獲得すれば確実に勝利することが出来るため、政党や候補者は必ずしも全ての利益関心を糾合する必要があるからである。動員の対象を自由に選択出来る立場にあった民主党は、多くの票を手当たり次第に獲得しようとするよりも、選挙資金と票を提供し、税収をもたらずビジネスを中心とする既存の支持基盤を固めることに利益を見出した。新たな勢力を取り込もうとすることは、既存の支持者の望む政策の優先順位を相対的に下げることになり、民主党にとっては政治的に危険でさえあったといえよう。

もともと、貧困者や黒人の要求を取り込む努力がニューヨーク市で一切なされなかったわけではなかった。⁽²⁴⁾一九三六年から五四年までの間、ニューヨーク市・州にはアメリカ労働党という第三党が存在した。アメリカ労働党はニューデール政策を推進するフランクリン・D・ローズヴェルト大統領とラガーディア市長を支持するユダヤ系労働者を中心として結成され、ラガーディアの再選・三選の際には大きな役割を果たした。しかし、第二次世界大戦中に、徐々に共産主義者の影響力が強まっていった。左派的傾向を嫌うユダヤ系がアメリカ労働党から距離を置き始めると、アメリカ労働党は党勢維持のために、貧しい黒人や移民を取り込もうとしたのである。当時人口が急激に増大しつつあった黒人が組織化されることを恐れた民主党リーダーは、ウィリアム・オドゥワイアー市長、更には共和党のトマス・E・デューイ州知事や州の共和党勢力とも協力して、アメリカ労働党の孤

立を図った。⁽²⁵⁾ アメリカ労働党が議席を獲得することができたのは、市議会議員選挙で比例代表制度が採用されていたからだだったが、彼らはそれを廃止して小選挙区制度を復活させると共に、ゲリマンダリングを行って、アメリカ労働党の党勢を削いだのである。その結果、五六年にアメリカ労働党が消滅すると、貧困者や黒人の声をくみ上げようとする組織はなくなったのだった。⁽²⁶⁾

もっとも、先に論じたように、貧困者の利害はビジネスや民主党の利害と完全に相反するわけではなかった。ビジネスは、社会福祉政策が労働力の安定的供給に役立ち、社会統制を維持するのに不可欠な場合には、社会福祉政策を認めるからである。もっとも、社会の統制維持に必要な再分配政策の程度は一義的に確定出来るものではないこともあり、ビジネスは成長政治に対する非難・反発を抑え、人種的色彩を帯びた貧困層が都市の治安を悪化させることを防ぐために、黒人名士の一部を企業や財団の機構に取り込んだり、対立する黒人グループを抱き込んだりするという対策を採っていた。この戦略は、再分配政策が登場するのを未然に抑制していた。⁽²⁷⁾ また、ニューヨーク市では社会福祉の給付が選挙における動員と結びついていたこともあり、民主党は給付水準や給付対象者数を急激に削減することは出来なかった。それ故に、民主党は社会福祉政策に関して現状維持を志向したのである。

これは、社会福祉を受給出来ていない、あるいは十分な援助を受けていない貧困者にとっては好ましくない事態だったが、彼らは政治的有効性の感覚に乏しく、組織力もなかったため、状況を追認していた。とはいえ、貧しい移民の流入などの人口動態上の変化が見られ、かつ、貧困者の利益が組織される契機があれば、社会政策をめぐる政治が変化する可能性はあった。そして、一九六〇年代に入ると、貧しい黒人をめぐる状況は変化し始めた。南部に始まった公民権運動が北部に拡大してくると、ニューヨーク市の黒人はコミュニティを単位として徐々

に組織化し、社会運動として声をあげ始めたのである。投票行動という政治参加の形態は、参加コストは低い、利益関心を政治家に伝えるという特徴がある。それと比べて、社会運動は、参加コストが高いものの、最も注目を集めやすく、効率的に意思を表明出来る政治行動だといえよう。後に述べるように、彼らは、それまでの利益集団政治ではほとんど用いられなかった新しい戦略を採用した。⁽²⁸⁾ ニューヨーク市では黒人の政治的要求を吸収する仕組みが欠如していたこともあって、彼らの政治運動は都市の政治的、社会的安定を脅かすことになる。それに加えて、貧困者の組織化を促進する契機を与えたのが、共和党市長の誕生だったのである。

四 貧困者の利益と共和党

第二次世界大戦後のニューヨーク市で、政党政治の枠組みの中で貧困者の利益をくみ上げ得るとすれば、それは共和党だった。民主党が圧倒的に優越するニューヨーク市では、共和党は州や連邦の共和党組織から与えられるごく僅かなパトロネージ以外の政治資源を持たなかった。第二次世界大戦後、共和党の市長候補は、党組織のみをあてにしては勝利出来ないことが明らかだったので、自ら支持基盤を作り上げる必要があった。

民主党優越体制の下で、組織力の乏しい共和党の候補が当選するには、民主党に取り込まれている度合いの低い有権者を動員して、自らの支持基盤を作り上げる必要があった。経済成長と安定した税収、また連邦政府からの補助金を前提とすることの出来た一九七〇年代半ば頃までの共和党の候補者は、貧困者の利益を取り込むことで勝利しようとした。民主党が既存の支持基盤を効果的にまとめて、人口動態上の変化や景気変動に伴ってニューヨーク市に貧困者が増大し、従来は政治参加に消極的だった貧困者が政治運動を展開する場合、共和党候補が勝利出来る可能性があった。実際、リンゼイは、高揚しつつあった福祉権運動に好意的な態度を表明し、貧困

者の票を獲得する戦略をとったのである。

連邦政治では社会福祉拡充を主張する民主党がニューヨーク市では社会福祉拡充にさほど積極的ではないのに対し、連邦レベルでは社会福祉の拡充に消極的な共和党に属するリンゼイが、ニューヨーク市で社会福祉の拡充に協力するという逆説的な事態が生じた背景には、このようなメカニズムが存在したのである。

第三節 社会福祉政策の展開

以上の枠組みを念頭に置いて、ここではニューヨーク市における福祉権運動の展開とその成果について議論する。ただし、福祉権運動は日本で十分に紹介されてきたとは言えないので、まずは全国レベルでの展開について簡単に説明しておきたい。

一 福祉権運動の概観

(一) 福祉権運動の特徴

全国福祉権組織 (National Welfare Rights Organization, NWRO) は、福祉受給者が社会福祉制度に影響を与えることを目指して組織された。一九三〇年代の社会福祉拡充を求める社会運動が主に失職中の白人男性を中心に組織されたのとは異なり、経済繁栄の時代に社会福祉拡充を求めて組織された福祉権運動の主たる参加者は、AFDCを受給している黒人女性だった。換言すれば、大恐慌中の運動参加者が職場復帰したいと考えている一時失業中の人々だったのに対し、福祉権運動の主たる参加者は、様々な理由から労働市場に参画する見込みがほとんどない人々であった。⁽²⁹⁾

また、一九三〇年代には、運動の中心となっていた移民労働者の票の動向に関心を払っていた政治マシーンが存在していたが、一九六〇年代には多くの都市で政治マシーンは既に力を失っていた。このように、貧困者の利益関心が政治過程に組み入れられることはなく、彼らの多くが政治的有効性の感覚を持っていなかったため、彼らを動員するには多くの工夫が必要だったのである。

(二) 福祉権運動登場の背景

一九六〇年代後半に福祉権運動が急速に発展したのには、三つの背景がある。⁽³⁰⁾ 第一の背景は公民権運動である。主にアメリカ南部で、平等な政治的地位の達成を目指して始まった公民権運動は、選挙権の獲得に見られるように、黒人の社会的地位を向上させるのに貢献した。黒人活動家は当初から黒人の地位向上と並んで社会福祉の拡充を目指していたが、北部を中心に目指された社会福祉拡充という争点には副次的な位置付けしか与えられていなかった。⁽³¹⁾ とはいえ、公民権運動は二つの点で、福祉権運動の発展に影響を与えた。第一は、公民権運動の過程で黒人が政治的に社会化されたことである。黒人は政治的に無力と見なされていたが、自らの利益を増大させるために組織化し、運動を展開して目標を達成していく中で、政府に積極的に働きかければ既存の政治制度の中でも目標を達成出来るという、政治的有効性の感覚を持つようになった。第二は、公民権運動の成功が、政治制度の脆弱性を明らかにしたことである。フランシス・フォックス・ピヴンとリチャード・A・クロワードは、社会運動が成功するためには、政治制度内部で何らかのほころびが存在することが必要だと論じている。⁽³²⁾ また、シドニー・タロウも、厳格な権威主義体制の下でも体制に不安定な側面が見られれば、社会運動は成功し得ると述べている。⁽³³⁾ これらの議論は、理論的に見れば、政治体制にはほころびが見られたが故に運動がなされたのか、逆に運

動の成功によって体制の脆弱性が露呈されたのかは、鶏と卵の関係にあるといえなくもない。とはいえ、社会運動が成功を収めることによって政治体制の脆弱性が露呈され、その脆弱性をつく形で新たな社会運動がなされるという、運動の連鎖を説明するには有益だろう。本稿の事例に即していえば、公民権運動が政治体制の脆弱性を明らかにしたことが、福祉権運動の発生と成功の伏線となったのである。

第二の背景は、連邦のジョン・F・ケネディ、リンドン・B・ジョンソン両政権下で展開された、「貧困との戦い」政策である。⁽³⁴⁾一九六〇年代の好景気の時代、多くのアメリカ人は、好景気はずっと続き、パイは一貫して拡大し続けると信じるようになった。それと同時に、マイケル・ハリントンの『もう一つのアメリカ』などを通じて貧困が再発見された。⁽³⁵⁾繁栄の陰に貧困が存在することは、社会にとって健全ではないとの認識が広まり、ケネディ、ジョンソン両政権下で貧困との戦い政策が展開されることとなったのである。これは、福祉権運動の発展にとって大きな意味を持っていた。第一に、コミュニティ・アクション・プログラムによって作られた各コミュニティの福祉機関など、運動の標的が明確化された。第二に、福祉権運動に参加する人々は政治資源に乏しかったため、政権内部に協力者が存在することは、目的の達成に大きな意味を持っていた。⁽³⁶⁾社会運動が、その主張に敵対的な姿勢を採る政権の下でよりも、その大義名分に好意的な態度を示す政権の下で活発になる背景には、このようなメカニズムが働いているのである。

第三の背景は、一九六〇年代半ばには、社会問題が個人の問題ではなくシステムの問題と見なされるようになったことである。この変化に大きな影響を与えたのが、クロワードとロイド・オーリンの著作、『青少年の非行と機会』である。一九四〇年代に社会学者のロバート・マートンは、社会問題を解決するために社会構造に注目する必要性を論じたが、クロワードらはその枠組みを青少年非行の問題に適用し、問題提起を行った。具体的に述

べると、マートンは、社会行動を分析する際に、社会の構造と個人のパーソナリティーの発展を関連づけて考えるよう提唱した。機会の平等という一般的信念に反し、現実のアメリカ社会には、公正な機会を与えられていない人々が存在する。彼らの選択肢には、野心を下げるか、リスクを冒して自力で地位向上を試みるか、精神疾患に陥るか、団結して力づくで地位向上を試み、時には自力で新たな社会秩序を作り上げようとするところがある。クロワードらは、青少年の非行は、機会を不当に制限された若者が力づくで地位を向上させ、社会秩序変革を目指す試みだと解釈した。クロワードらは、この議論は広く社会福祉の問題一般に拡大出来るとし、状況を改めるには社会の構造変革が必要だと論じたのである。⁽³⁷⁾ 彼らの主張は、知識人の間で広く受け入れられたのみならず、政権や社会運動にも大きな影響を与えた。クロワードとオーリンは共に青少年向上のための動員運動 (Mobilization for Youth, MFY) の創設に関与したし、オーリンは全米精神衛生研究所、フォード財団の青少年プログラム、青少年非行に関する大統領委員会等の理事に就任した。またクロワードもMFYの調査委員の初代主事となったし、福祉権運動の戦略家としても活躍した。社会福祉をめぐる考え方の変化は、知識人の共感を得たことに加えて、政権内部に協力者を形成し、活動家のための知的戦略を提供したことで、福祉権運動の展開に大きな影響を与えたのである。

(三) 全国組織の形成⁽³⁸⁾

福祉権組織 (Welfare Rights Organization, WRO) は一九六二年にカリフォルニア州アラメダ・カウンティで初めて結成されたが、それが全国規模に発展したのには、ピヴンとクロワードが立てた戦略と、その戦略に基づいて組織化を行ったジョージ・ウィリーの果たした役割が大きかった。

一九六四年にピヴンとクロワードは運動戦略を論じた草稿を作り、活動家に配布した。後に『ネイション』誌に発表されたこの戦略の中核は、潜在的な福祉受領者に挙って福祉給付を申請させることで、合法的に体制を崩壊させることだった。彼らの調査によれば、受給資格を満たす人で実際に福祉給付を受けているのは、せいぜい半分に過ぎない。当時、社会福祉制度が機能し得ていたのは、法で定められた利益が貧困者に適切に与えられていないからなのだった。この背景には、アメリカでは社会福祉が、日本の生存権に当たるような、合衆国憲法から当然に導かれる基本的権利として位置づけられていないことがあるだろう。⁽³⁹⁾政治家や行政官は、受給者に対して連邦・州・市の法に定められた、受給者が得ることの出来る全ての利益について説明していないし、潜在的受給者が福祉給付を申請するのを妨害していた。ピヴンによれば、社会福祉制度を改変するには、受給資格を持つ全ての人に給付を申請させ、全受給者に法で定められた最大限の給付を受けさせることで、州と地方政府の社会福祉財政を破綻させることが必要だった。そうすれば、連邦政府も社会福祉制度のあり方を抜本的に変革せざるを得なくなり、最低所得保証などの新たなプログラムを勝ち取ることが出来るはずだからである。⁽⁴⁰⁾この草稿は全米の活動家に読まれ、全国組織形成を促すと共に、ピヴンもクロワードも戦略家としてアイディアを提供し続けたのである。

この戦略に基づき、福祉権運動を全米各地に広めたのが、人種平等会議 (Congress of Racial Equality, CORE) の副理事を務めていたウィリーだった。⁽⁴¹⁾COREの顧問だったクロワードに感化されたウィリーは、一九六六年には貧困に対する市民十字軍と協力して最低賃金法の制定に向けて尽力した。しかし、貧困に対する市民十字軍がピヴンとクロワードの戦略を受け入れなかったため、ウィリーは貧困権活動センターを組織し、公民権や貧困問題をめぐる草の根の諸運動が、意思の疎通と調整を行う機会を提供した。五月二三日にワシントンDCに設置

された全国本部には多くのWROが集うようになり、八月には福祉権組織全国調整委員会が一時的に組織されて、N W R O 発展のための戦略が練られたのだった。

N W R O への参加希望者は、年間一ドルの会費を支払って地方のWROに加盟する必要があった。参加資格は、現在の福祉受給者か、この五年間に給付を受けたことのある人か、貧困線以下の収入しかない人と定められたが、個々のWROは独自に厳格な基準を定めることが認められた。ワシントンに本部を置くN W R O は、二五人以上の会員を擁するWROの全国組織として、一九六七年夏には機能するようになったのである。

N W R O の具体的目標は、一、適切な収入（全てのアメリカ人に、尊厳ある生活を営むに十分な資金を保証する体制）、二、尊厳（受給者が他の全てのアメリカ人と同様に、完全な自由と権利と尊敬を保証される体制）、三、正義（受給者が憲法に基づいて完全に保護される、公正で開かれた体制）、四、民主主義（受給者が重大な決定に直接参加出来る体制）、の四つに整理された。また、人種や肌の色に基づく差別や真夜中の手入れなどの違法と考えられる活動を防止し、福祉受給者の権利を守るため、一三カ条からなる「福祉に関する権利章典」も定められた。

上記の目的を達成するためにN W R O は、大衆行動や法的争訟、ロビイングを行なった。最大の特徴は、N W R O 参加者の利益を優先的に実現することで、参加者の情熱を維持したことである。彼らの活動は、第一義的には既存の法で定められた権利を州・地方政府に実行させることに向けられた。従来、受給資格があるにもかかわらず福祉給付を受けられない、または資格を取り上げられる人が多かった背景には、申請等に必要な手続きや規則が複雑でわかりにくいことがあった。そこでWROの活動家は、運動の大義に同情的な福祉行政官などを通して入手した規則集をわかりやすく整理し、会員に特典として、福祉受給申請や、受給終了決定通知に対する異議申

し立てを行うための方法を伝授した。これらの活動は法の規定に適ったものであったので、目的が比較的達成されやすく、具体的な利益を勝ち取りやすいが故に、支持者・参加者の情熱を維持することが出来たのだった。その結果、福祉権運動への参加者は大幅に増大し、一九六〇年代半ばには全米で数百人しかいなかった会員が、一九六七年にはニューヨーク市だけで二五〇〇人に、六八年では六〇〇〇人にまで増大したのである。

二 ニューヨーク市における展開

(一) リンゼイ政権⁽⁴²⁾

リンゼイは、公民権や自由を重視し、腐敗したマシーンやビジネスに反発を示す、リベラル・リパブリカンと呼ばれる系譜に属していた。イエール大学の学部とロー・スクールを卒業したリンゼイは、アイゼンハワー政権の司法長官だったハーバート・ブラウネルの助手として一九五七年の公民権法制定に携わった後、一九五八年に連邦下院議員に当選した。市民的自由と公民権を重視するリベラルな闘士として名をはせたリンゼイは、司法委員会のメンバーとして民主党のジョンソン大統領に協力して一九六四年の公民権法制定に尽力した。このようなリンゼイの姿勢は、保守化傾向を強めつつあった共和党主流派とは一線を画しており、とりわけ一九六四年の大統領候補となったバリー・ゴールドウォーターの反発を招いた。とはいえ、先に述べたニューヨーク市の共和党の独自性もあり、共和党が議席を確保出来るようゲリマンダーされた選挙区から出馬していたリンゼイが下院議員選挙で敗北することは考えられなかった。

だが、リンゼイは連邦下院議員の職に満足せず、更なる高職を目指していた。下院議員が更なる高職を目指す際には上院議員か州知事を目指すのが通例だったが、著名な共和党上院議員であるジェイコブ・ジャビッツに挑

戦しても一般共和党員の支持を得られるとは考えられず、もう一人の上院議員である民主党のロバート・ケネディに挑戦しようとしても、今回の選挙は一九七〇年だった。また州知事職については、圧倒的な資金力と人気を誇る、ニューヨーク州共和党のボス、ネルソン・ロックフェラーが三期目を目指すのが確実だった。このような状況でリンゼイが目指し得る高職はニューヨーク市長しかなく、リンゼイは市長職を更なる高職を求めるための手段として利用したのである。⁽⁴³⁾リンゼイの政治行動の背景にある動機が高職の追求だということは、リンゼイが一九七二年に党籍を変えて民主党の大統領候補者を決める予備選挙に出馬したことから容易に理解されるだろう。⁽⁴⁴⁾

民主党が圧倒的に優越するニューヨーク市で、共和党のリンゼイが市長選挙で勝利するには、民主党の選挙連合から疎外されており、選挙に積極的に参加していなかった人々、とりわけ貧困者と黒人の票を開拓する必要があった。しかし、ワスプであるリンゼイがエスニックな出自をもって彼らの支持を獲得するのは不可能だったため、リンゼイは公民権と社会福祉の問題に積極的に取り組む必要があった。リンゼイは、社会問題を社会構造の観点から捉えるリベラル派であり、利己心を道義的罪と見なすプロテストанティズム的信念を持っていた。リンゼイは、人種と貧困の問題を論じるに際して、貧しい黒人と金持ちの白人を対置させるレトリックを用いて白人の人種差別主義を非難する一方で、黒人の好ましくない行動を正当化することが多かったので、ミドル・クラスや労働者階級の白人の反発を招いた。⁽⁴⁵⁾しかし、一九六五年の市長選挙の折には、タマニー・ホールは最終的に解体しており、民主党候補のエイブラム・ビームを支えるための組織的努力が十分になされていなかった。また、法と秩序、社会福祉の大幅削減と完全な自由市場経済の実現を主張する超保守派の煽動家である保守党のウィリアム・バックレイがビームの票を食ったこともあって、リンゼイは勝利を収めたのである。⁽⁴⁶⁾

リンゼイが更なる高職や市長選挙での再選を目指すためには、黒人や貧困者を中心とする選挙基盤を固めると共に、その業績を全米にアピールする必要があった。そのためリンゼイは、黒人の利益を推進して暴動を防止することに尽力した。市の福祉長官にコロンビア大学社会福祉研究所教授のミッチェル・ギンズバーグを任命したのもその一環だといえよう。クロワードの同僚であるギンズバーグは、市と連邦双方において、社会福祉政策を大幅に見直すことを提唱していたからである。これは、ジョンソン大統領が貧困との戦いを宣言していたこととあいまって、福祉権運動の成功にとって大きな力となったのだった。

(二) 福祉権組織の結成

ニューヨーク市におけるWROの組織化の試みは、マンハッタンのロウアー・イースト・サイドにあるヘンリー・ストリート・セツルメント・ハウスで一九五七年六月に行われた、青少年の非行問題に関する会合に始まった。ピヴンらコロンビア大学社会福祉研究所の教授陣を中心としたメンバーは、クロワードとオーリンの理論に基づき、社会の構造変革の必要性を主張した。全米精神医療機構、フォード財団、少年非行に関する大統領諮問委員会等の関与も得て、このプログラムは、一九六一年までにコミュニティに関わりのある全ての社会問題を取り扱うようになった。そこでピヴンらは、低所得者層が諸政府の提供する社会福祉プログラムをほとんど活用していないことを発見し、彼らにそれらの機会を活用させることで、政治・社会の構造を変化させようという結論に至った。彼らは最初の近隣サーヴィス施設を一九六二年一月にロウアー・イースト・サイドに開いた。またブルックリンでも、貧困問題の解決には社会福祉制度の見直しが必要という立場に立つ、ミドル・クラスのペエルトリコ系の活動家、フランク・エスパダらを中心に一九六四年に福祉受給者連盟が組織され、座り込みやデモ

活動が行われた。同様の試みは、ニューヨーク市各地で見られるようになり、小規模な福祉権運動が散発的に展開され始めたのである。

ニューヨーク市の福祉制度のあり方を変革するという目的を達成するには、諸集団間の活動を統合・調整する必要があったが、その契機はニューヨーク州シラキュース市で起こった混乱と共に訪れた。この混乱は、一九六四年の連邦経済機会法の、「可能な限り最大限の参加」という文言をめぐって起きた。連邦の経済機会局は六五年二月にシラキュース大学に資金を与え、地域活動訓練センターを組織させた。顧問に雇われたソール・アリンスキーは、貧困者の参加を最大限に拡大させようとしたが、これは地方新聞や市政府の役人、更にはウィリアム・フランシス・ウォルシユ市長を激怒させた。「可能な限り最大限の参加」という文言を、貧しい人々は自己決定と理解したのに対し、福祉行政官たちは、貧困者の反発を最小限に抑え、プログラムを円滑に遂行するための手段として、貧困者を限定的に決定に参加させることと解釈していたからである。そこでシラキュース大学は地域活動訓練センターに代わりシラキュース地域発展協会を組織したが、この決定に対して、座り込みやデモなど、大規模な社会運動が展開されるようになった。これをうけて、ウォルシユ市長は、貧困との戦いの政策に反対を表明するに至り、経済機会局は地域活動訓練センターにもシラキュース地域発展協会にも資金提供を拒否した。この決定に抗議して一九六六年一月に貧困に対する人民戦争評議会という全国組織が結成され、地方政治家やメディア、市民団体、社会福祉機関などが、貧困との戦いの理念を裏切ったとして連邦の経済機会局を批判する運動を展開し始めた。こうした流れの中で、ニューヨーク市でも福祉権組織の活動を統合・調整する試みがなされた。エスパダやクロワードらが非公式会合を繰り返した結果、一九六六年六月三〇日にニューヨーク市福祉団体調整委員会（通称シティー・ワイド）が結成され、ワシントンのウィリーらと活動を共にすることが決定されたので

ある。⁽⁴⁷⁾

(三) 福祉権運動の展開

政治的有効性の感覚に乏しい貧困者に積極的に運動に参加させるために、ニューヨーク市の福祉権運動は、特別給付金の獲得を重視し、法により定められた「最低限度の」生活様式を保証するよう要求する戦略を採った。最低限度の生活様式を維持するには、食事、家賃、光熱費などに対する基本給付に加えて、滞納金の支払いや、災害で失った家財道具を補填する費用、児童の通学に伴う諸経費などが、特別給付として与えられることが必要だと主張されていたからである。基本給付が州議会の定める法の規定どおりの日程で執行され、給付額も家族の人数と構成に基づいて自動的に決定されるのに対し、特別給付は事例ごとのニーズに基づいてケースワーカーが判断するので、給付額には理論上、上限がない。このように、福祉権運動にとっては、特別給付の方が結果を左右させやすかった。その結果、福祉権運動は運動参加者に効果的に参加の意欲を持たせることが出来、参加者の運動への関与を確保することが出来たのである。⁽⁴⁸⁾

福祉権運動組織は基本的に、ピヴンとクロワードが提示した戦略を採用した。だが、ピヴンとクロワードが提示した戦略は、そのままの形で採用されたわけではなかった。何故ならば、ピヴンとクロワードは、彼らの戦略の強みは、定型化された大規模組織を必要としない点だと論じているからである。⁽⁴⁹⁾ ニューヨーク市の福祉権運動は、まともである会費制組織を確立することにも力を注いだ。潜在的受給者に法についての助言を与えるには組織的努力が必要であり、そのためには資金が必要だったので、会費の納入が要求されたのである。ピヴンとクロワードの議論があまりに刺激的で、誇張された形で流布したため、福祉権運動の中核は福祉受給者の数をとにか

く拡大させることだったと紹介されることが多いが、福祉権運動の実際の特徴は、会員の利益の増大を図ること⁽⁵⁰⁾で、組織を存続させたことだといえよう。

(四) 福祉権運動の成果

福祉権運動の高まりを受けて、福祉長官、続いて人的資源局長官に任命されたギンズバーグは、社会福祉制度に関する諸手続きをリベラルなものに改めていった。まず彼は、AFDC受給中の女性宅への深夜の手入れを中止した。AFDCを受給するには同棲中の男性がいなかったことが要件だったが、それを確認するための深夜の不意の手入れは人権侵害に当たるとの福祉権運動の主張を受け入れたのである。また彼は、福祉受給資格を有しているにもかかわらず受給していない人々に給付申請を促すよう、ケースワーカーに命じた。更には、受給資格認定のために行われていた、面接、資産調査、家庭訪問などを止め、申請者が自ら必要性を宣言すればよいことにした。福祉受給申請に対する却下率は一九六五年には四〇パーセントだったが、六八年には二三パーセントに低下した。『デイリー・ニュース』紙はギンズバーグを、「食事の支度が出来ましたよ Come-and-Get-It」のギンズバーグと呼ぶようになったのである。⁽⁵¹⁾

福祉権運動の合法的で効果的な運動戦略と、ギンズバーグのリベラルな方針の結果、ニューヨーク市の社会福祉給付額は大幅に増大した。ピヴンとクロワードは、ニューヨーク市では、一、福祉関係の特別給付金は一九六七年六月の時点で月当り三〇〇万ドルだったのが、一九六八年六月の時点では一三〇〇万ドルに増大した、二、受給者一人当りの月額給付金が一九六五年には四〇ドルから、六八年には一〇〇ドルに増大した、三、福祉権運動は申請受理率を増大させ、受給終了決定率を減少させたと述べている。ニューヨーク市における福祉給付金の

増加率の伸びは顕著で、一九六二年から六七年までのニューヨーク州の週当り平均賃金の伸び率が三〇パーセントだったのに対し、同時期の福祉給付金の増加率は四五パーセントにのぼった。⁽⁵²⁾ 福祉権運動の活動家が福祉を権利の問題として論じたことで、福祉受給者へのステイグマを取り除かれたこともあって、低賃金の非熟練・半熟練労働者にとって、福祉受給は都合のよい選択肢となった。彼らは「経済的に合理的」な行動を採り、社会福祉の受給申請を積極的に行ったのである。⁽⁵³⁾

(五) その後の展開

ニューヨーク市の福祉権運動は一九六八年に最盛期を迎えたものの、徐々に衰えていった。その背景には、福祉支出の拡充に伴う州政府の方針転換と、有権者の社会福祉政策に対する反発がある。

ピヴンとクロワードの目論見どおり、ニューヨーク市の財政は確実に圧迫されていった。一九六八年七月には、人的資源局長官となったギンズバーグが、「最近の福祉受給者による要求の結果、特別給付金の支払いに月当り一千万ドルから一二〇万ドルの費用がかかるようになった」と述べるに至った。⁽⁵⁴⁾ メディアも福祉権運動について特集を組むようになり、八月に『ニューヨーク・タイムズ』紙は、福祉権運動の高揚の結果、「市の福祉プログラムは危機と混沌の状態となった」と結論づけた。⁽⁵⁵⁾ ピヴンとクロワードの想定では、市の福祉制度が崩壊の危機に瀕すると、市政府は州と連邦政府に財政援助拡大を求めて陳情に向かうはずだった。しかし、実際には、州政府は社会福祉支出を抑えるべく、特別給付金制度を廃止すると共に、ケースワーカーの裁量で給付額を決定する方式を中止したのである。この制度変更は、現実性の高い、目に見える便益を参加者に与えることを困難にするため、WROにとって致命的な打撃を与えたといえよう。⁽⁵⁶⁾

有権者の社会福祉政策に対する反発が高まった背景には、汚職・腐敗が暴露されたことと、人種の問題がある。マンハッタンの地方検事や連邦労働省などがニューヨーク市の資源局の調査を行ったところ、関連諸団体から不正な資金提供を受けている福祉行政官がいたり、架空の人物に対して給付された福祉給付用小切手が換金されていたり、資格要件を満たしていない多くの人物に福祉給付がなされていることが明らかとなった。これを『ニューヨーク・タイムズ』紙が報じると、ニューヨーク市民の福祉行政に対する不信は増大した。⁽⁵⁷⁾一九七二年に、ニューヨーク州の社会サービス局が行った調査は、ニューヨーク市の福祉受給者のおよそ一四パーセントは受給資格を満たさない不正受給者で、市は一年に一億ドルの不要な支出をしていると結論付けた。⁽⁵⁸⁾膨大な社会福祉支出とスキャンダルは、リンゼイが高職を目指す際の大きな制約となった。一九七二年六月にリンゼイは、以後福祉受給者数を総体として増大させないと表明するに至り、以降ニューヨーク市の福祉受給件数は横ばいとなったのである。

また、リンゼイは、黒人や貧困者の利益増大に努めるあまり、ミドル・クラスや労働者階級の白人住宅所有者層の反発を招くこととなった。彼らの多くは二世代目、あるいは三世代目のアメリカ人で、都市のゲットーの記憶を持っておらず、第二次世界大戦と冷戦の愛国主義的な時代風潮の中で育ってきたため、エスニック・グループや労働者階級としてよりも、納税者としてのアイデンティティを重視していた。⁽⁵⁹⁾彼らの多くは、福祉の申請が許可されないだけの収入はあるが、豊かな生活をしていくわけではなく、働いていない人々に援助する意思も余裕もなかった。彼らにとって、リンゼイが貧しい黒人と金持ちの白人を対置させるレトリックを用い、黒人を優遇する政策を実施するのは、心外だった。リンゼイは、金持ちの黒人や貧しい白人の存在に十分な配慮を払うことが出来なかった。その結果、ビジネスよりむしろ貧しい白人層が、社会福祉政策の最も強力な批判者となって

いった。アーヴィング・クリストルとポール・ウィーヴァーの言葉を借りれば、「長きにわたる成功の結果、リベラル派はしばしば、自分たちが多数派の意見を代表していると感じるようになっていたに違いない。しかし実際には、彼らは単に多数派に加わりうとする人々のニーズに答えたに過ぎないのである」⁽⁶⁰⁾

このようにリンゼイ政権期には、社会福祉政策が大幅に拡充されると共に、後の社会福祉政策縮減要求の背景も、醸成されていったといえるだろう。社会福祉政策縮減要求は、一九七五年のニューヨーク市の財政破綻危機に伴い、一層の高まりを見せることになる。⁽⁶¹⁾

むすびにかえて―アメリカ型福祉国家への含意⁽⁶²⁾

一九六〇年代後半から七〇年代初めにかけての社会福祉給付の拡充は、公民権運動や貧困との戦い政策、リベラルな社会思想などに影響を受けて組織化された福祉権運動の高まりを背景としていた。ニューヨーク市における福祉権運動は、それらを体现するリンゼイの市長就任を契機として、高まりを見せた。民主党優越体制の下で利益を表出するのが困難だった、政治資源に乏しい貧困者にとっては、自分たちの利益関心に共感を示す市長の誕生は、社会運動として利益関心を表明する絶好の機会を提供したのである。

リンゼイは福祉権運動の高まりに共感し、運動の大義に理解を示すギンズバーグを社会福祉を統括する担当者に任命して、その政策を支持した。この背景には、リンゼイの個人的信条に加えて、彼がニューヨーク市の少数党である共和党に属していたために、市長選挙で勝利し、更なる高職を目指すには、民主党が十分に取り込んでいない人種的マイノリティや貧困者の支持を獲得する必要があったことがある。つまり、このような政治変動の背景には、ニューヨーク市の政党政治のメカニズムが大きな影響を与えていた。福祉給付の拡充を目指す社会運

動が、共和党の市長と結びつくことによって市政のあり方を変えてしまったことは、驚くべきことである。また、政党政治家による政治的要因に基づいて福祉政策が展開することは、福祉サーヴィスの提供が国家によって制度化されている日本やヨーロッパの事例と、好対照をなすといえるだろう。

とはいえ、リンゼイ政権下で見られた政策革新にも大きな限界があったことは看過すべきでない。リンゼイは新たな社会福祉政策を策定したわけではなく、社会福祉拡充をめぐる政治変動は、政策の執行レベルにおける変化にとどまった。また、市の財政状況が逼迫すると、リンゼイは社会福祉の拡充に歯止めをかけるに至ったのである。

アメリカは世界で最初に社会保障の名を冠した法律を制定した国であるにもかかわらず、代表的な福祉国家とみなされることはない。その理由は、アメリカの社会支出額の対GNP比の規模が低いこと、健康保険が高齢者や低所得者を例外として制度化されていないことにある。本稿の議論は、このアメリカの福祉国家の特徴が生み出された理由を説明する上で重要な示唆を与えている。即ち、例外的に寛大な社会福祉政策を実施していたニューヨーク市でさえ、貧困者救済を完全に行うに至らなかったことの持つ意味は大きい。ニューヨーク市は社会福祉給付を希望する全ての者に給付を与えるに足る財源を確保出来なかった。リンゼイも、貧困問題を解決するために包括的立法を行おうとしなかっただけでなく、社会福祉給付の拡大に歯止めをかけるに至った。このように市政府が社会福祉を十分に拡充しなかった背景には、連邦制に起因する財源上の問題と、福祉の受給者と負担者が完全に分離していたことに基づく納税者の反発があったことは間違いない。

それに加えて、本稿が強調してきたように、都市の社会福祉政策の主要な担い手は政党政治家だった。一般的に、包括的・体系的な政策を作成するためには、専門家が政策過程に参画することが必要となる。しかし、アメ

リカの都市の政治家は、教育レヴェルが総じて低く、専門知識を必ずしも持っていないかった。この点、イエール大学を出たリンゼイは例外に属するが、彼でさえ包括的なプログラムを作ろうとはしなかった。再選を目指し、次の選挙までに目に見える業績を作りたいと考える政治家にとっては、短期的に目に見える便益を与え得る政策が望ましかったからである。また、都市の政治家にとっては、体系的・包括的な政策プログラムを作り上げることとは必ずしも魅力的でなかった。更に言えば、短期的視野に立つ政治家は、政策がもたらす最終的結果よりも政策の投入の段階を重視するため、問題の根本的解決を図ろうとするインセンティブは弱かったのである。

また、社会政策は受益者の利益やニーズではなく、議員の（潜在的）支持者の利益に沿って決定される。公共選択論の研究が明らかにしているように、政治家は利益関係が集中し、かつ組織力の強い集団の意向を反映することに利益を見出す。小選挙区制の下では、政治家は過半数の票を獲得すれば確実に勝利出来るため、全ての貧困者を救済する必要はない。それ故、サーヴィスの受益者が効果的に組織化されていなければ、その利益よりもビジネスを中心とする納税者の利益に沿った決定がなされることが多くなる。この結果、採用される政策は、社会政策の根底にあるニーズの原則に合致しなくなってしまうのである。

このように考えれば、アメリカの福祉国家の財政支出額が少なく、政策の包括性も低い背景には、州や地方政府における社会福祉政策をめぐる政治のあり方があるといえよう。繰り返し述べてきたように、制度的に再分配政策を採用しにくい地方政府が、福祉政策の主たる担い手とならざるを得ないことが、アメリカの福祉国家が抱えるジレンマである。その結果、アメリカで福祉政策が遂行され得る程度は、州や地方政府の能力によって大幅に制限されてしまう。連邦制に起因するこのような構造的特徴に加えて、福祉政策が都市の政治家の主導の下、票獲得のための手段として用いられるのが、アメリカ型福祉国家の大きな特徴である。このような政治体制には、

複雑な立法過程を経ずに、社会の急激な変化に迅速に対応できるという利点がある。その反面、福祉国家の発展は、非体系的で不十分なものとどまってしまう。都市レビューで実施される福祉政策がこのような問題を抱えていることが明らかであっても、一旦形成された制度や構造は特定の勢力に利益を与え、それによって形成された既得権益の構造は改革の実現を困難にする。それ故、アメリカの社会福祉制度の構造を根本的に変化させることは、困難になるのである。

〔謝辞〕

本稿の内容について、歴史政治学研究会、関西政治史研究会において報告する機会を与えてくださり、貴重なコメントを下さった諸先生方に感謝させていただきたい。また、資料収集に際し、財団法人松下国際財団から研究助成金をいただいた。本研究は、文部科学省科学研究費補助金（特別研究員奨励費）による研究成果の一部でもある。

- (1) AFDCプログラムが創設された当初は、連邦政府の負担率は三分の一だったが、連邦政府は徐々に多くの負担を行うようになり、AFDCが廃止された一九九六年の段階では、各州の経済力に応じて五〇パーセントから八〇パーセントの割合で援助されることになっていた。Irene Lurie & Mary Jo Bane, "Social Services," Gerald Benjamin & Charles Brecher eds., *The Two New Yorks: State-City Relations in the Changing Federal Systems*, (New York: Russell Sage Foundation, 1988), pp. 422-424; Green Cynthia B., & Paul D. Moore, "Public Finance," in Benjamin & Brecher, *op.cit.*, p. 238.
- (2) Paul E. Peterson, *City Limits*, (Chicago: The University of Chicago Press, 1981).
- (3) Gifford, Bernard, "New York City and Cosmopolitan Liberalism," *Political Science Quarterly* 93(1978), pp. 559-584; Siegel, Fred, "The Social Democratic City," *The Public Interest* 139(2000), pp. 88-98.
- (4) ニューヨーク市は一九九〇年代に福祉受給者に労働の義務を課す点でも、先駆的かつ徹底していた。西山隆行「アメリカの福祉国家と都市政治—ジュリアーニ政権期のニューヨーク市における『新しいパターンリズム』と市長の役割」『思想』九六

- 二卷（二〇〇四年第六号）。
- (5) Cannato, Vincent J., *The Ungovernable City: John Lindsay and His Struggle to Save New York*, (New York: Basic Books, 2001), p. 539.
- (6) Siegel, Fred, *The Future Once Happened Here: New York, D.C., L.A., and the Fate of America's Big Cities*, (New York: Free Press, 1997), p. 49.
- (7) Peterson, *City Limits*; Peterson, Paul E., *The Price of Federalism*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995); Peterson, Paul E., & Mark Rom, *Welfare Magnats: A New Case for a National Standard*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1990).
- (8) John Hull Mollenkopf, *A Phoenix in the Ashes: The Rise and Fall of the Koch Coalition in New York City Politics*, (Princeton: Princeton University Press, 1992), p. 76.
- (9) 第一節、第二節についての詳細は、以下の拙稿を参照のこと。西山隆行「ニューヨーク市における社会政策をめぐる政治——アメリカ型福祉国家への含意」『甲南法学』第四五卷一・二号（二〇〇四年）。
- (10) Wallace Sayre & Herbert Kaufman, *Governing New York City: Politics in the Metropolis*, (New York: W.W. Norton, 1960).
- (11) 都市政治の分野では、コミュニティの権力をめぐって、ロバート・A・ダールに代表される多元主義者と、フロイド・ハンターに代表されるエリートイスト学派との間で、地域権力構造論争と呼ばれる有名な論争があった。それ故、多元主義論に対する批判といえば、エリートイストによるものが想起されるかもしれない。しかし、エリートイストの多くは声価法と呼ばれるインタビューを中心とする調査方法を採用していることもあり、実際の意思決定の場で影響力を行使した者を特定するというよりは、権力を持つと認識されている人々を特定しようとする傾向が強かった。それ故、社会福祉政策をめぐる実際の政治過程を説明しようとしている本稿では、エリートイストによる批判については考察の対象とはしないことにする。Cf. Dahl, Robert A., *Who Governs?* (New Haven: Yale University Press, 1961); Hunter, Floyd, *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*, (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953); 秋元律郎「権力の構造——現代を支配するもの」(有斐閣、一九八一年)。
- (12) ビーターソンは、市の経済発展を促進する政策を「開発政策」、経済発展を阻害する政策を「再分配政策」と定義しているの

で、彼の定義は厳密には、一般的な語法とは異なっている。

- (13) Peterson & Rom, *op.cit.* なお、アメリカの連邦制と地方政府については、以下の拙稿も参照していただきたい。西山隆行「連邦制と地方政府」久保文明編『アメリカの政治』（弘文堂、二〇〇五年）。
- (14) ピーターソンは、マーガレット・ウィアと共同執筆した章で、この様に例外的だったニューヨーク市でさえ、財政破綻危機の時期以降は財政的制約を自覚せねばならなかったことをもって、いかなる都市も「都市の限界」を越えられないことの証左としている。Peterson, *City Limits*, chap. 10.
- (15) アメリカの福祉プログラムの詳細については、菊池馨美『年金保険の基本構造—アメリカ社会保障制度の展開と自由の理念』（北海道大学図書刊行会、一九九八年）を参照。
- (16) Martin Gilens, *Why Americans Hate Welfare: Race, Media, and the Politics of Antipolicy Policy*, (Chicago: University of Chicago Press, 1999).
- (17) 行政部門と政党の関係については、Martin Shefter, *Political Parties and the State: The American Historical Experience*, (Princeton: Princeton University Press, 1994), chap. 3.
- (18) David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, (New Haven: Yale University Press, 1974).
- (19) 西山隆行「ニューヨーク市政体制の変容—ラガーディアの改革とタマニー支配体制の崩壊」『国家学会雑誌』第一二三巻三・四号（二〇〇〇年）。
- (20) Fiona Williams, *Social Policy: A Critical Introduction*, (New York: Blackwell, 1989), p. 35.
- (21) David R. Eichenthal, "The Other Elected Officials," & "Changing Styles and Strategies of the Mayor," Jewel Bellush & Dick Netzer eds., *Urban Politics, New York Style*, (Armonk: M.E. Sharpe, 1990).
- (22) 西山「ニューヨーク市政体制の変容」。
- (23) Mollenkopf, *op.cit.*, p. 76.
- (24) 本稿は、ニューヨーク市における貧困や社会福祉の問題が全て黒人の問題だと主張しているのではない。社会福祉制度に頼らない黒人がいたことはいうまでもない。但し、アメリカの社会や福祉制度のあり方を考えると、白人よりも黒人の方が公的な社会福祉制度に依存せざるを得ない状況にあったことは間違いない。

(25)

社会福祉政策の発展が遅れたアメリカでは、社会福祉サーヴィスを行う民間部門が発達している。しかし、民間部門が提供する福祉プログラムを利用出来るのは、企業に勤めている人々とその家族に限られてしまう。労働市場で厳然たる差別が存在する限り、黒人が公的社会福祉制度に依存せざるを得なくなる制度的背景が存在したといえよう。Stevens, Beth, "Blurring the Boundaries: How the Federal Government Has Influenced Welfare Benefits in the Private Sector," in Weir, Margaret, Ann Shola Orloff, & Theda Skocpol, eds., *The Politics of Social Policy in the United States*, (Princeton: Princeton University Press, 1988).

社会福祉に依存するラテン・アメリカ系も多く存在したが、彼らは福祉問題に対して必ずしも積極的な政治活動を行っていなかった。その背景には、彼らの組織力が弱かったことがある。ニューヨーク市には大恐慌期から多くのプエルトリコ系が存在したが、彼らは黒人教会のような政治運動の基盤となる組織を持たなかった。戦後、メキシコなどから移民が多く流入し、ラテン・アメリカ系の数は大幅に増大した。プエルトリコ系はラテン・アメリカ系の代表者としてふるまったが、既に獲得していたパトロネージや職業上のネットワークを、他のラテン・アメリカ系と共有することに消極的だった。それ故、他のラテン・アメリカ系がプエルトリコ系に対して不満を抱く状態が続いた。そのような背景から、ラテン・アメリカ系の数は増大したものの、集団としての凝集力は弱く、大きな政治力を持つには至らなかったのである。また、ラテン・アメリカ系には、アメリカで金を稼いで本国に帰ることを希望する人々が多く、アメリカに帰化しなかったため、社会福祉制度を利用する人が少ないことも、ラテン・アメリカ系の間で社会福祉制度拡充の運動が活発になりにくかった理由であろう。Jones-Correa, Michael, *Between Two Nations: The Political Predicament of Latinos in New York City*, (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

第二次世界大戦以前の都市の政治家は、都市に流入してきたヨーロッパ系移民に対し、生活の糧や職を与えるなどの分割可能な便益と、エスニックな文化を承認するなどの象徴的な便益を与えることで、その票を獲得しようとした。新移民は非熟練労働者としてビジネスに労働力を提供したため、ビジネス勢力は労働力確保と社会統制の観点から、都市の政治家に資金を提供したのだった。また、パトロネージは、都市政府の行政機構にエスニック・グループの人物を個別的・選択的に登用することで社会統合を図る戦略であり、マシーン政治家が人材登用を比較的恣意的に行うことが可能であることが前提となっていた。

ところが、戦後に都市に流入してきた黒人に関しては、上記のメカニズムは働きにくかった。第一に、分割可能な便益を与えさえすれば、黒人が満足するのかわという問題がある。黒人勢力の中には、白人中心の社会システム自体を変更させようとして運動を起こす人々がいたからである。第二に、戦後には、ビジネスが都市政府に資金を提供する利点が減少した。産業構造が変化した結果、非熟練労働者がさほど必要とされなくなったことがその背景にある。第三に、ラガーディア政権以降、一般公務員制が拡充されたため、都市の政治家が恣意的な雇用を行う余地が減少した。黒人は概して教育レベルも低かったため、黒人が手に入れることの出来る職は地位の極めて低いものが大半だった。また仮に相対的に高い地位につくことが出来たとしても、それは概して補助的な地位に個別的・選択的に取り込まれた結果であって、都市の政治・社会構造を変化させることの出来る地位には就けなかった。Cf. Mollenkopf, John H., "New York: The Great Anomaly," in Browning, Rufus P., Dale Rogers Marshall, & David H. Tabb, eds., *Racial Politics in American Cities* [second edition] (New York: Longman, 1997).

- (26) Shetter, *op.cit.* chap. 6; Biondi, Martha, "The Struggle for Black Equality in New York City, 1945-1955," (Ph. D. dissertation, Columbia University, 1997).
- (27) Kilson, Martin, "The Weakness of Black Politics: Cursed by Factions and Feuds," *Dissent* (Fall, 1987), pp. 523-529.
- (28) 利益集団と社会運動の違いについて、例えば、社会学者のマッカダムは政治戦略が制度化されたものであるかどうかという基準を用いて区別しているし、またマッカーシーとザルドやウィルソンは、集団が政府と制度化された関係を形成しているかどうかを両者を区別する鍵だと述べている。両者を区別する基準は必ずしも厳密ではないが、その比重の違いは重要なもので、本稿は政治戦略の制度化の度合いと、集団と政府との関係が制度化されているかどうかの二つの基準を用いて利益集団と社会運動を区別することにする。なお、マッカダムは、後にタロウとティリーと共同で執筆した論文では、むしろ利益集団と社会運動を区別して論じることの弊害について述べるに至っている。McAdam, Doug, *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*, (Chicago: The University of Chicago Press, 1982), p. 25; McCarthy, John D., & Mayer N. Zald, "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory," *American Journal of Sociology* 82 (1977), p. 1218; Wilson, Graham K., *Interest Groups*, (Oxford: Blackwell, 1990), p. 9; McAdam, Doug, Sidney Tarrow, & Charles Tilly, "To Map Contentious Politics," *Mobilization* 1 (1996), p.27.

- (29) Jackson, Larry R., & William A. Johnson, *Protest by the Poor: The Welfare Rights Movement in New York City*, (Lexington: Lexington Books, 1974) p. 14.
- (30) ハリディ指摘の背景はジャンソンらが指摘するものと同じだが、分析は独自のものである。Cf. *Ibid.*, chap. 3.
- (31) Cooper, Dona & Charles V. Hamilton, "The Dual Agenda of African American Organizations since the New Deal: Social Welfare Policies and Civil Rights," *Political Science Quarterly*, 107-3 (1992); Hamilton, Dona Cooper, & Charles V. Hamilton, *The Dual Agenda: The African-American Struggle for Civil and Economic Equality*, (New York: Columbia University Press, 1997).
- (32) Piven, Frances Fox, & Richard A. Cloward, *Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail*, (New York: Vintage Books, 1979).
- (33) Tarrow, Sidney, *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, (New York: Cambridge University Press, 1994).
- (34) 当時の時代状況については以下の文献を参照。Davies, Gareth, *From Opportunity to Entitlement: The Transformation and Decline of Great Society Liberalism*, (Lawrence: University Press of Kansas, 1996).
- (35) Harrington, Michael, *The Other America: Poverty in the United States*, (New York: Macmillan, 1962).
- (36) 労働者は経済的に困窮していても、自らの労働力を政治資源として、すなわちストライキを通して議歩を引き出すことが出来たが、福祉権運動の参加者はそれも出来なかった。
- (37) Cloward, Richard, & Lloyd Ohlin, *Delinquency and Opportunity*, (Glencoe: The Free Press, 1960); Merton, Robert, *Social Theory and Social Structure*, (New York: Free Press, 1957[1948]).
- (38) 福祉権運動については以下の文献参照。Jackson & Johnson, *op.cit.*; Davis, Martha F., *Brutal Need: Lawyers and the Welfare Rights Movement, 1970-1973*, (New Haven: Yale University Press, 1993).
- (39) アメリカでは社会福祉給付は合衆国憲法から導かれる当然の権利とはみなされてはおらず、エンタイトルメントと位置づけられている。エンタイトルメントとは、毎年の議会の予算編成とは無関係に支出される義務的経費のことで、メデイケアや社会保障と同様に、AFDCの支出も含まれる。この費用は議会の予算委員会の承認を介さずに自動的に割り当てられ、その基礎となっている法律の条文を変えない限り、政治が恣意的に額を操作することが困難である。逆に言えば、エンタイト

ルメント・プログラムの受益者は、プログラムから利益を受ける資格があるとみなしうるので、一定の要件を満たしている限り、政府に対して給付を要求できることを意味するのである。

興味深いのは、AFDCプログラムは、制定当初は、州政府に対する義務的給付ではあるものの、個人は基準を満たしていたとしても、政府に対しては給付を当然に要求できるわけではないと解釈されていたことである。AFDCなどの助成金は、連邦政府と州政府の間で結ばれた契約であり、福祉受給者は第三者の受益者として、連邦政府の承認の下で州政府が定めた規則に従って給付が与えられるに過ぎなかった。換言すれば、AFDCは、連邦の州政府に対するエンタイトルメントではあるが、個人に対するエンタイトルメントとは考えられておらず、州政府はAFDCの受給資格を定めるに際して、大幅な裁量を持つと考えられていたのである。

しかし、一九六〇年代から七〇年代初頭には、このような解釈に変更が加えられるようになっていった。本稿で述べるように、アメリカの大都市を中心に福祉権運動が活発化し、多くの訴訟が提起されたのを受けて、連邦裁判所が州政府の定めた受給資格要件のうち貧困者のニーズとは関連の低いものを正当な要件と認めなくなった。このような連邦裁判所の解釈の結果として、AFDCプログラムは、貧困者に対するエンタイトルメントとみなされるようになっていったのである。この結果、裁判所が正当とみなす要件を満たした貧困者がAFDCの給付を申請すると、州政府と連邦政府は福祉給付を行う義務を負うことになった。それ故に、福祉に伴うステイグマが取り除かれたり、不況などを理由として要件を満たした申請者が増大すると、義務的支出も増大することになった。連邦政府と州政府は共に、支出の増大に歯止めをかける必要があると考えるようになっていったのである。

エンタイトルメントの法的、政治的意味に関する以下の記述は、次の文献に依拠している。Melnick, R. Shep, *Between the Lines: Interpreting Welfare Rights*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 1994), chap. 4.

(40) Cloward, Richard A., & Frances Fox Piven, "A Strategy to End Poverty," *The Nation* 202-18(1966), pp. 510-517.

(41) ウィリーについては以下の伝記を参照。Kotz, Nick, & Mary Lynn Kotz, *A Paston for Equality: George Wiley and the Movement*, (New York: W. W. Norton, 1977).

(42) リンゼイについては先述の伝記を参照。Cannato, *Ungovernable City*.

(43) *Ibid.*, chap. 1.

- (44) *Ibid.*, chap. 14.
- (45) リベラル派は、アメリカ社会には黒人の利益を実現するための機構が欠如していると考えており、仮に黒人が好ましくない行動をしても、それは白人の人種差別主義に起因すると考えていた。Cannato, Vincent J., "John Lindsay's New York and the Crisis of Liberalism," (Ph. D. dissertation, Columbia University, 1998), Intro.
- (46) 一九六五年市長選挙をめぐる政治過程について Cannato, *Un governable City*, chap. 2; McNickle, Chris, *To Be Mayor of New York: Ethnic Politics in the City*, (New York: Columbia University Press, 1993), chap. 8.
- (47) Jackson & Johnson, *op.cit.*, pp. 67-74.
- (48) *Ibid.*, p. 83.
- (49) *Ibid.*, p. 514.
- (50) *Ibid.*, p. 131; Cannato, *Un governable City*, p. 540.
- (51) Morris, Charles R., *The Cost of Good Intentions: New York City and the Liberal Experiment*, (New York: W. W. Norton, 1980), pp. 70-71.
- (52) Gordon, David M., "Income and Welfare in New York City," *The Public Interest* 16(1969), pp. 64-88; Glazer, Nathan, "Beyond Income Maintenance: A Note on Welfare in New York City," *The Public Interest* 16(1969), pp. 102-120; Wilson, James Q., "The Mayor vs. the Cities," *The Public Interest* 16(1969), pp. 25-37.
- (53) Jackson & Johnson, *op.cit.*, p. xxv.
- (54) NYT July 15, 1968.
- (55) NYT August 18, 1968.
- (56) 制度変更の動きに対して福祉権組織は座り込みやデモを行ったが、それは結果的にケースワーカーの仕事を妨害し、一部の福祉受給申請者の申請書処理を遅らせる結果となった。また、一九六八年当時、福祉権組織に法律家が不足していたことも、参加者の信頼を低下させた一因だった。福祉権運動は、公正な聴聞を行えというキャンペーンを行っていたが、それを適切に処理するのに十分な法律家がおらず、自分のケースを扱ってもらえないことを不満に思う運動参加者の反発が強まっていたのである。

- (57) NYT, September 14, 1968; October 5, 1968.
- (58) ただしニューヨーク市の役人は、不正受給者はおよそ三パーセントだと主張した。Bernstein, Blanche, *Politics of Welfare: the New York City Experience*, (Cambridge: Abt Books, 1982), p. 25.
- (59) 往々にして持ち家率の上昇は、保守的な傾向を持つ人々の割合を上昇させる傾向にある。Freeman, Samuel G., *The Inheritance: How Three Families and America Moved from Roosevelt to Reagan and Beyond*, (New York: Simon & Schuster, 1996).
- (60) Kristol, Irving, & Paul Weaver, "Who Knows New York?—And Other Notes on a Mixed-Up City," *The Public Interest* 16(1966), p. 57.
- (61) 財政破綻危機がニューヨーク市政をどのように変え、また、変えなかったかについては、西山隆行「財政破綻危機と社会福祉政策——コッチ政権期におけるニューヨーク市政の変容」『甲南法学』第四五卷三・四号（二〇〇五年）。
- (62) 詳細は西山「ニューヨーク市における社会政策をめぐる政治」を参照のこと。